

**Міністерство освіти і науки України
Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна**

БРОВКО ОЛЕГ ВІКТОРОВИЧ

УДК 321.7 (4-12) : 352.07 (438)

**МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В ПОЛЬЩІ В КОНТЕКСТІ
ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ КРАЇН ЦЕНТРАЛЬНОЇ ТА СХІДНОЇ ЄВРОПИ**

23.00.02. – політичні інститути та процеси

**АВТОРЕФЕРАТ
дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата політичних наук**

Харків – 2018

Дисертація є рукописом.

Робота виконана на кафедрі політології Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна Міністерства освіти і науки України.

Науковий керівник: - доктор політичних наук, доцент
Панченко Тетяна Василівна,
Харківський національний університет
імені В.Н. Каразіна,
професор кафедри політології.

Офіційні опоненти: - доктор політичних наук, професор
Перегуда Євген Вікторович,
Київський національний університет
будівництва і архітектури,
професор кафедри політичних наук;

- доктор наук з державного управління, доцент
Наконечний Володимир Васильович,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління
при Президентові України,
доцент кафедри регіонального управління
та місцевого самоврядування, начальник управління транспортної інфраструктури і зв'язку Департаменту економіки і міжнародних відносин Харківської обласної державної адміністрації, доктор державного управління.

Захист відбудеться «4» травня 2018 р. о 13.00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради К 64.051.22у Харківському національному університеті імені В.Н. Каразіна за адресою: м. Харків, 61022, майдан Свободи 6, аудиторія №2-43.

З дисертацією можна ознайомитися у науковій бібліотеці Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна за адресою: м. Харків, 61022, майдан Свободи, 4.

Автореферат розіслано 4 квітня 2018 р.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради

Целуйко В.О.

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми дослідження. Місцеве самоврядування – один із базових елементів демократичного устрою держави, певних параметрів політичних систем. Як і демократія взагалі, воно пройшло тривалий і складний шлях розвитку. Цей процес продовжується і сьогодні. Навіть держави зі стабільними та ефективними органами державної влади та місцевого самоврядування постійно докладають зусиль до їх удосконалення. Найважливішими засадами цього процесу виступають децентралізація, демократизація та субсидіарність.

Необхідність вдосконалення місцевого самоврядування постала й перед Україною в процесі утвердження її як європейської демократичної держави. Зі зміцненням місцевого самоврядування пов'язують гарантії стабілізації політичної ситуації в Україні та зміцнення її економічного розвитку.

Розроблення національної моделі місцевого самоврядування має здійснюватися із врахуванням історії держави, її політичної культури та традицій суспільства. В умовах глобалізації не менш важливо щоб основні параметри місцевого самоврядування, внутрішнє законодавство й механізми його формування відповідали базовим стандартам, що буде сприяти зближенню та інтеграції з більшістю розвинутих держав світу. Тому особливо актуальним стає аналіз досвіду розвитку місцевого самоврядування зарубіжних країн. Одним із перспективних напрямів цього аналізу є компаративний метод дослідження муніципальних явищ і процесів. Вдалим об'єктом для порівняння є країни Вишеградської четвірки. Ці держави, яких з Україною споріднює не лише сусідство та історична доля, а й спільні суперечності трансформації, характерні для постсоціалістичних країн загалом та у сфері муніципального управління зокрема, завдяки змінам інститутів місцевого самоврядування та політичних практик, зуміли швидко інтегруватися до європейських та євроатлантичних структур.

Особливий інтерес у цьому контексті викликає досвід Польщі, яка після повалення соціалістичної системи обрала модель західної демократії і намагалася перенести на свій ґрунт такі доведені і перевірені зразки демократичних інститутів, як політичний плюралізм, вільні вибори та місцеве самоврядування. Відродження місцевого самоврядування є одним із найбільших здобутків демократичної трансформації Польщі. Вона стала першою центральноєвропейською державою, що зміцнила адміністративно-територіальні одиниці (далі АТО), швидко і рішуче провела адміністративно-територіальну реформу (далі АТР) . Польща має багато спільного з Україною і в далекому минулому, і в епоху соціалізму, а також має схожі географічне положення, розміри державної території та чисельність населення. В умовах, коли зовнішньополітичний вектор державного розвитку України спрямований на євроінтеграцію, досвід Польщі з реформування місцевого самоврядування виявляється надзвичайно цінним.

Розробку теоретичних основ місцевого самоврядування знаходимо в працях закордонних та вітчизняних вчених, таких як Г. Атаманчук, О. Батанов, Д. Бернс, Р. Беннет, Д. Бітем, В. Борденюк, А. Бордо, О. Бориславська, О. Васильєва, Ж. Ведель, А. Володін, Х. Вульман, Т. Вюртенбергер, В. Гладій, Р. Гнейст, О. фон

Гірке, В. Графський, Л. Даймонд, Б. Данилишин, Н. Дем'яненко, І. Дробуш, М. Євдокімова, О. Євтушенко, Є. Желінські, І. Животовська, Х. Іждебські, Н. Камінська, В. Кампо, В. Качур, Г. Клімова, Н. Кондрацька, Л. Кочеткова, І. Кресіна, С. Кульман, О. Лиска, В. Лісничий, В. Наконечний, К. Локшина, В. Малиновський, А. Озерська, О. Оффердал, А. Павлюк, Т. Панченко, М. Паскалова, Д. Растоу, С. Робінс, Л. Самойленко, Л. Сморгунов, Г. Стокер, К. Тищенко, Д. Хріпливець, Л. Штейн, Є. Шугрина, І. Шумляєва, Я. Якубек та ін.

Питаннями дослідження еволюції та особливостей функціонування місцевого самоврядування в країнах Центральної та Східної Європи (далі ЦСЄ), у тому числі й Польщі займалися: А. Антошевські, Г. Балаш, Х. Балдершем, З. Вайдова, С. Викрентович, Я. Войніцький, С. Войчик, Б. Горальчик, Х. Граббе, Я. Дзьобек-Романські, К. Дінерова, Б. Дольницький, Б. Завадська, Й. Ітріх-Драбарек, М. Їжа, М. Кулеша, А. Лучиковські, Т. Молдова, С. Нагорний, Є. Новацька, Ю. Панейко, Є. Перегуда, Г. Петері, О. Петришин, Й. Регульські, С. Робінс, М. Саковіч, П. Свяневич, Г. Стокер, Б. Суходольські, О. Фролов, Й. Хессе, А. Чиж, А. Чиркін, Л. Шевчук, Н. Шпортюк, І. Шумляєва та ін.

Вибір теми дисертаційного дослідження зумовлений недостатнім рівнем розкриття питань особливостей реформування та функціонування місцевого самоврядування в країнах ЦСЄ, насамперед Польщі.

Вищезазначене зумовлює актуальність обраної теми, адже дослідження та аналіз досвіду реформування місцевого самоврядування в країнах Вишеградської групи, передусім Польщі, сприяє формуванню наукового розуміння принципів, напрямків і методів реформування місцевого самоврядування України та виробленню інструментарію впровадження цих змін в життя, що дасть можливість повною мірою реалізувати потенціал місцевого самоврядування в Україні як значущий фактор суспільного розвитку.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження виконано в рамках комплексної теми кафедри політології філософського факультету Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна: «Розвиток політичної системи України у порівняльній і глобальній перспективі».

Мета і завдання дослідження. Метою дисертаційної роботи є виявлення особливостей реформування та функціонування місцевого самоврядування в Польщі в контексті демократизації країн ЦСЄ.

Відповідно до мети роботи були поставлені такі завдання:

- 1) здійснити аналіз теоретичної бази дослідження місцевого самоврядування в політичній науці та дослідити місце і роль місцевого самоврядування в усталених та нових демократіях;
- 2) визначити методологічні основи дослідження інститутів і практик місцевого самоврядування та виявити можливості політичної компаративістики у їх дослідженні;
- 3) дослідити передумови для розвитку місцевого самоврядування у країнах ЦСЄ;

4) дати оцінку реформам місцевого самоврядування в країнах Вишеградської четвірки в контексті їх демократизації та впровадження європейських стандартів місцевого самоврядування;

5) здійснити комплексний аналіз реформування місцевого самоврядування в Польщі в процесі її демократизації;

6) визначити та проаналізувати сучасні тенденції розвитку місцевого самоврядування в Польщі;

7) сформулювати висновки та рекомендації стосовно імплементації польського досвіду реформування місцевого самоврядування в сучасній Україні.

Об'єктом дослідження є розвиток місцевого самоврядування в процесі демократизації країн ЦСЄ.

Предметом дослідження є досвід реформування місцевого самоврядування Польщі та потенціал його імплементації в Україні.

Методи дослідження. Дисертація базується на таких методологічних підходах та методах, як: системний аналіз – для визначення мережі організаційних взаємозв'язків у процесі здійснення публічної влади на муніципальному рівні; структурно-функціональний метод – для дослідження структури місцевого самоврядування в країнах Вишеградської групи, аналізу їх внутрішньої організації; компаративний регіональний аналіз – для дослідження реформування та ефективності функціонування місцевого самоврядування в країнах Вишеградської четвірки; трансформаційний підхід – для обґрунтування змін у політичній системі країн Вишеградської групи, які спричинив процес становлення місцевого самоврядування, а також тих, які зумовлювали його еволюцію; інституційний аналіз – для вивчення інституту місцевого самоврядування в умовах демократизації країн Вишеградської четвірки; неінституційний аналіз – для визначення передумов, факторів та особливостей, що впливали на процес становлення місцевого самоврядування; ситуаційний підхід – для врахування особливостей функціонування місцевого самоврядування в умовах конкретної країни Вишеградської четвірки – Польщі.

Емпіричну основу дослідження становлять нормативно-правові акти країн Вишеградської четвірки, що регулюють статус і функціонування органів публічної влади на муніципальному рівні, статистичні та соціологічні дані, особисті спостереження автора, а також дані, отримані в результаті проведеного автором опитування експертів через глибинні інтерв'ю з провідними польськими експертами у сфері місцевого самоврядування, польськими вченими, депутатами Сейму – представниками Комісії місцевого самоврядування та регіональної політики, представниками власне місцевого самоврядування Польщі, а саме бурмістрами, старостою та секретарем ради гміни. Експертні судження фахівців у галузі місцевого самоврядування Польщі були зібрані автором під час стажування у Польському Сеймі у межах Програми Міжнародних парламентських стажувань з 11 квітня по 8 липня 2016 р. Ці дані стали основою для оцінки узагальнення й інтерпретації ефективності реформування і функціонування місцевого самоврядування Польщі, порівняння та формулювання перспектив імплементації польського досвіду в Україні.

Наукова новизна полягає в обґрунтуванні комплексу теоретичних і науково-практичних положень щодо адаптації досвіду країн Вишеградської групи, передусім польського, розбудови місцевого самоврядування європейського зразка до реформування місцевого самоврядування в Україні. На основі проведеного наукового пошуку сформульовано ряд положень, висновки та пропозиції, у яких містяться елементи наукової новизни, зокрема:

Уперше:

- здійснено комплексний політологічний аналіз впровадження реформи місцевого самоврядування Республіки Польща та сучасного стану його розвитку із застосуванням оцінок польських експертів. Зокрема виявлено основні успіхи та недоліки реформи, сучасні тенденції та перспективи розвитку місцевого самоврядування в Польщі; визначені елементи організації і функціонування місцевого самоврядування Польщі, на які варто звернути увагу у процесі оптимізації адміністративно-територіального устрою(далі АТУ) і розбудови системи місцевого самоврядування України. Серед останніх: трирівнева структура АТУ, децентралізація публічних фінансів; розширення громадської участі тощо;

- здійснено порівняння концептуальних, організаційно-правових та інституційних засад систем місцевого самоврядування країн Вишеградської групи, що дало змогу виявити сутнісні характеристики чотирьох систем місцевого самоврядування і проаналізувати ефективність їх функціонування. Зокрема виявлено, що в Польщі, Чехії і Словаччині місцеве самоврядування функціонує на основі принципів децентралізації та субсидіарності, а Угорщина з впровадженням конституційних змін в 2012 р. почала рухатись до значної централізації влади. Встановлено, що Польща, єдина серед Вишеградських країн, впровадила трирівневий територіальний поділ та започаткувала формування великих муніципалітетів, які стали запорукою ефективності місцевого самоврядування країни.

Удосконалено:

- наявні інтерпретації сутності, змісту і форми реалізації місцевого самоврядування в політичній науці. Зокрема, удосконалено розуміння природи місцевого самоврядування як інституту публічної влади та водночас сфери громадянського суспільства;

- критерії для побудови класифікацій систем місцевого самоврядування. Зокрема обґрунтовано використання таких критеріїв, як: правові традиції, розмір територіальних одиниць, провідна сила у взаємодії місцевих органів влади з державою;

- методологію компаративного дослідження інститутів місцевого самоврядування та механізмів його функціонування в країнах Вишеградської четвірки.

Дістали подальшого розвитку:

- пропозиції щодо дослідження і впровадження в Україні досвіду розвитку місцевого самоврядування, накопиченого іншими країнами, особливо країн з подібними стартовими умовами, яким вдалося реформувати територіальний устрій та місцеве самоврядування;

- рекомендації щодо вдосконалення законодавства України в галузі місцевого самоврядування на основі позитивних аспектів польського досвіду;
- пропозиції щодо залучення громадян до участі в прийнятті рішень на місцевому рівні в Україні, виходячи з досвіду Польщі;
- теоретичне та практичне обґрунтування доцільності врахування Україною саме польського досвіду у процесі реформування місцевого самоврядування.

Практичне і теоретичне значення одержаних результатів. Основні положення та висновки дослідження можуть бути використані аналітичними центрами та державними структурами у здійсненні заходів з підвищення ефективності місцевого самоврядування, в процесі його реформування та удосконалення нормативно-правової бази, а також у викладанні навчальних курсів з політології, муніципального менеджменту та державного управління.

Апробація результатів дослідження. Основні положення та результати дисертаційної роботи обговорювалися на теоретичних семінарах кафедри політології Харківського Національного університету імені В.Н. Каразіна. Підсумки розробки проблеми загалом, окремі її аспекти, одержані узагальнення та висновки були оприлюднені на таких науково-практичних заходах: XI Східній Зимовій Школі (Варшава, Вроцлав, 2014); VIII конкурсі магістерських робіт імені Єжи Гедройця посольства Республіки Польща в Україні, де здобуто 3 місце за магістерську роботу «Адміністративно-територіальна реформа в Польщі: результати, наслідки та перспективи» у категорії дипломних та магістерських робіт (Київ, 2014); Школі з Європейських студій (Дніпропетровськ, 2015); XXVIII Харківських політологічних читаннях (Харків, 2015); Літній школі «Будування миру та соціальної справедливості» (Яремче, 2015); Школі Європейського політика (Київ, 2015); Міжнародній науково-практичній конференції «Історія, проблеми та необхідні умови становлення громадянського суспільства в Україні» (Львів, 2016); Міжнародній науково-практичній конференції «Нове та традиційне у дослідженнях сучасних представників суспільних наук» (Київ, 2016); під час стажування в Сеймі Республіки Польща в рамках програми Міжнародних парламентських стажувань (Варшава, 2016); VII міжнародній науково-практичній конференції «Держава та глобальні соціальні зміни: 25 років української незалежності» (Київ, 2016), Польсько-Німецько-Українській школі імені Богдана Осадчука (Вроцлав, 2016), Стипендії Західних і Північних земель (Ольштин, 2017).

Публікації. Основні положення і результати дисертації відображені у 7 статтях, опублікованих у фахових наукових виданнях України, та одній статті, опублікованій в іноземному науковому виданні.

Структура роботи визначена її змістом, метою та поставленими завданнями, зумовлена авторським розумінням предмета дослідження. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів (9 підрозділів), висновків, списку використаних джерел та літератури. Загальний обсяг дисертації – 230 сторінок, з них 181 – основний текст, 17 – список використаних джерел (175 найменувань).

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ ДИСЕРТАЦІЇ

У вступі обґрунтовано актуальність теми дисертації, визначено мету та завдання, об'єкт і предмет дослідження, його методологічні засади, сформульовано новизну, теоретичне та практичне значення отриманих результатів, особистий внесок здобувача в розробку наукової теми, подано відомості щодо апробації результатів дисертації, публікацій та структури роботи.

У першому розділі - «Теоретико-методологічні основи дослідження інституту місцевого самоврядування як елементу сучасної демократії» проаналізовано становлення та формування інституту місцевого самоврядування. Розглянуто теоретичні основи місцевого самоврядування у класичних працях з політичної думки Й. Альтузіуса, Т. Джефферсона, Дж. Міля, А. де Токвіля, працях засновників теорій місцевого самоврядування О. Васильчикова, В. Лешкова, М. Драгоманова, О. фон Гірке, Р. Гнейста та Л. фон Штейна, Ю. Панейка та ін., а також розробки сучасних дослідників місцевого самоврядування – М. Баглая, О. Батанова, В. Борденюка, Л. Веліхова, Б. Дольницького, В.Кіселя, Є. Охендовського, Т. Панченко, О. Петришина, О. Прієшкіної, Т. Рабської, В. Шаповала та ін.

У підрозділі 1.1 «Теоретичні підходи до феномена місцевого самоврядування» розкрито природу місцевого самоврядування в контексті державницького, громадянського та дуалістичного концептуальних підходів. Залежно від історичних, правових та політичних умов домінувала та чи інша концепція місцевого самоврядування. Формування і розвиток місцевого самоврядування в різних країнах світу доводить, що однозначно дати його визначення сьогодні з позиції тільки однієї концепції неможливо.

У підрозділі 1.2 «Місце і роль інституту місцевого самоврядування у сталих та нових демократіях» розкрито сутність місцевого самоврядування як інституту публічної влади та громадянського суспільства, зміст понять децентралізації і субсидіарності, що забезпечують спроможність місцевого самоврядування самостійно вирішувати питання місцевого життя. Розглянуто демократизацію, як один із видів політичного процесу переходу від недемократичних форм правління до демократичних, що є головною передумовою розвитку місцевого самоврядування. Вдосконалено розуміння місцевого самоврядування як інституту локальної демократії, що надає право місцевим органам здійснювати владу в інтересах громади та за її безпосередньої участі.

У підрозділі 1.3 «Методологічні основи дослідження інститутів та практик місцевого самоврядування: можливості компаративістики» розглянуто можливості порівняльних досліджень муніципальних явищ та процесів, сфокусовано особливу увагу на методах регіональної компаративістики. Проаналізовані основні класифікації моделей місцевого самоврядування, що побудовані на результатах порівняльних досліджень, виокремлені їхні характерні риси та особливості. Встановлено, що на часі для пошуку адекватних напрямів і форм розвитку місцевого самоврядування України надзвичайно важливим є проведення порівняльного аналізу міжнародного досвіду реформування та ефективності функціонування місцевого самоврядування, зокрема країн Вишеградської четвірки, які мають з Україною давні економічні, політичні та культурні зв'язки, спільну історію та їх соціуми, як і український, мають досвід життя у тоталітарному політичному режимі.

У другому розділі – «Розвиток місцевого самоврядування в країнах ЦСЄ: порівняльний аналіз» – проаналізовано і порівняно стартові умови розвитку місцевого самоврядування, хід і наслідки АТР, сучасний стан та перспектив розвитку місцевого самоврядування в країнах Вишеградської четвірки.

У підрозділі 2.1 «Стартові умови для розвитку місцевого самоврядування у країнах ЦСЄ» досліджено соціалістичний період розвитку країн ЦСЄ, який передував початку процесу трансформації системи місцевих органів влади цих країн та характеризувався централізмом державного управління, яке домінувало над місцевою демократією і самоврядні органи влади перетворювалися на державні. Установлено, що протягом сорока років соціалізму в країнах АТР проводилися для адаптації АТУ до політичного клімату та до виникаючих при цьому функціональних потреб. В країн ЦСЄ виникла необхідність в реформуванні АТУ відповідно до стандартів ЄС з метою децентралізації, деконцентрації та роздержавлення державних адміністрацій.

У підрозділі 2.2 «Впровадження європейських стандартів місцевого самоврядування: огляд перебігу АТР в країнах ЦСЄ» розглянуто та проаналізовано результати та наслідки АТР, проведених в країнах Вишеградської четвірки. Встановлено, що становлення місцевого самоврядування в даних країнах в постсоціалістичний період відбувалося на ранній фазі політичних перетворень, сприяло процесам реальної демократизації через оновлення місцевих еліт, їх представництво у центральних органах влади та широкі можливості участі населення в управлінні і мало як багато спільних рис, так і багато відмінностей. Подібність обумовлена спільною спадщиною тоталітарної інституційної структури в чотирьох країнах, їх зусиллями для встановлення демократичного територіального управління, а також їх культурною та соціальною близькістю. Відмінності зумовлені різним географічним положенням, історичним минулим, в тому числі тим, що в країнах діяли різні національні системи соціалізму, різними умовами виходу з соціалістичного режиму, а також розбіжностями елементів їх політичних і соціальних систем, культур.

АТР привели до зміни структури АТУ в Польщі та Словаччині. Словаччина перейшла з трирівневої до дворівневої системи, а Польща навпаки з дворівневої до трирівневої. Трирівнева структура зберіглася в Чехії, дворівнева – в Угорщині. При цьому три самоврядних рівня було запроваджено лише в Польщі, в Чехії проміжний рівень, був суто адміністративним. Всупереч світовій тенденції об'єднання муніципалітетів, в усіх досліджуваних країнах кількість муніципалітетів збільшилась. Світовий досвід переконливо доводить, що фрагментація муніципалітетів може стати джерелом суттєвих проблем, адже від розміру муніципалітетів залежить ефективність надання послуг населенню. Саме цей принцип було взято до уваги під час реформи в Польщі, де кількість муніципалітетів збільшилась несуттєво, й стала скоріше наслідком перегляду кордонів АТО, ніж фрагментації. Окрім того, всі країни ввели поділ за системою NUTS та запровадили місцеве самоврядування на базовому та регіональному рівнях.

У підрозділі 2.3 «Результати та наслідки реформ місцевого самоврядування в контексті демократизації країн ЦСЄ» проаналізовані результати і наслідки реформ у

країнах Вишеградської групи. Визначено, що проведені в країнах ЦСЄ трансформації, створили держави нового типу, що служать громадянам та дають можливість громадянському суспільству формувати й контролювати органи публічної влади. В усіх чотирьох країнах, відповідно до вимог ЄС, був впроваджений поділ на п'яти рівнях NUTS. При цьому тільки в Польщі на рівні NUTS-2 діє регіональне (воєводське) самоврядування, а в усіх інших країнах Вишеградської четвірки – на рівні NUTS 3. Польща, на відміну від інших країн Вишеградської четвірки, поєднує самоврядування, що представлене Сеймиком і Маршалекон і інститут префектури, яким є Воєвода (дуалістична модель). Базовими джерелами доходів одиниць місцевого самоврядування в Вишеградських державах є: податки, доходи з комунальної власності, субвенції і дотації, позики, кредити. У результаті проведення АТР всім країнам ЦСЄ вдалося запровадити інститут місцевого референдуму.

Встановлено, що до основних тенденцій реформування системи державного управління та АТУ на основі досвіду країн ЦСЄ можна віднести: розуміння державного управління як інституту, що надає послуги громадянам; деконцентрацію державного управління; децентралізацію державного управління через підтримку самоврядування; фінансову децентралізацію, яка гарантує мінімальний або стандартний рівень державних послуг, що фінансується з державного бюджету. Тільки в Угорщині з 2012 р. впроваджено конституційні зміни, які призвели до значної централізації влади.

Третій розділ дисертаційного дослідження – «Особливості трансформації місцевого самоврядування в Польщі: перспективи імплементації польського досвіду в Україні» – побудований на основі вивчення історичного досвіду розвитку місцевого самоврядування в Польщі, документів та аналітичних матеріалів, що супроводжували процес реформування, а також експертних суджень провідних польських експертів у сфері місцевого самоврядування. З експертами обговорювались питання становлення місцевого самоврядування Польщі в контексті гмінної реформи та АТР, сучасні тенденції та перспективи розвитку місцевого самоврядування Польщі та перспективи реформування місцевого самоврядування в Україні.

В підрозділі 3.1 «Трансформація місцевого самоврядування в Польщі в контексті гмінної та адміністративно-територіальної реформ», на основі аналізу оцінок експертів, визначено, що гмінна реформа та АТР відіграли важливу роль в демократизації Польщі та формуванні громадського суспільства. Кожен з етапів був надзвичайно важливим та мав певні труднощі, адже все доводилося робити вперше. Вступ Польщі до ЄС мав велике значення для розвитку самоврядування, передусім в плані отримання нових джерел фінансування, завдяки яким Польщі вдалося оновити свою інфраструктуру. Але саме становлення місцевого самоврядування відбулося завдяки процесу демократизації, а не євроінтеграції. В результаті реформ в Польщі відбулися значні зміни, серед яких найбільш значимими є: поява громадської свідомості, підвищення участі громадян на локальному рівні, можливість обирати і бути обраними, впровадження фінансової незалежності самоврядних одиниць. Попри успішність реформи, мали місце недоліки:

нерівномірний розподіл завдань і коштів, фінансова слабкість повітів, слабкий рівень взаємодії гмін на рівні міжгмінних об'єднань, слабка взаємодія органів місцевого самоврядування з приватним сектором.

В підрозділі 3.2 «Вплив АТР на стан місцевого самоврядування та розвиток демократії в Польщі» виявлено, що місцеве самоврядування в Польщі загалом не потребує радикальних змін, хоча існують суттєві недоліки, зокрема: багатокаденційність, довготривалість влади певних еліт у гмінах і повітах, відсутність вимог щодо кваліфікації вуйта, бурмістра, президента старости, тощо. Адміністративно-територіальна структура місцевого самоврядування Польщі є природньою та в основному вдало функціонує на всіх рівнях, хоча існують деякі зауваження щодо функціонування повітів. Місцеве самоврядування Польщі має високий ступінь незалежності та самостійності для виконання своїх завдань та доручень від держави. На місцевому рівні Польщі є достатньо можливостей для політичної участі громадян. Серед найбільш розповсюджених форм участі громадян: вибори, референдуми, суспільні консультації та анкетування. Заслуговує уваги в контексті розширення участі громадян в роботі місцевого самоврядування впровадження в Польщі партиципаторних бюджетів.

В підрозділі 3.3 «Напрямки реформування місцевого самоврядування в Україні: можливості імплементації польського досвіду» досліджено думки польських експертів, які вважають, що реформування місцевого самоврядування в Україні відбувається повільними темпами і на заваді цьому стоїть відсутність на протязі тривалого часу державності в Україні, суперцентралізація за радянських часів, сьогодняшня політична ситуація в країні та олігархічна система. Вони рекомендують звернути увагу при оптимізації АТУ і розбудові системи місцевого самоврядування в Україні на наступні моменти: трирівневу структуру АТУ; децентралізацію публічних фінансів; розширення громадської участі; автономність та самостійність місцевого самоврядування, а також не зупинятися тільки на проведенні реформування АТУ, а впроваджувати й інші реформи.

З метою наближення моделі місцевого самоврядування в Україні до європейської та на основі досвіду реформування та функціонування місцевого самоврядування Польщі, пропонуємо здійснити такі зміни в Україні: запровадити триступеневу структуру АТУ з трьома самоврядними рівнями; законодавчо визначити статус АТО та критерії їх виокремлення; підвищити роль проміжного рівня управління через запровадження виконавчих органів місцевого самоврядування; чітко розподілити повноваження за рівнями управління; зміцнити систему фінансового забезпечення органів місцевого управління через удосконалення механізму міжбюджетних відносин, збільшення частки місцевих бюджетів у зведеному бюджеті, удосконалення системи місцевих податків; орієнтуватися на ефективність функціонування місцевого самоврядування через заснування великих АТО базового рівня; активізувати громадян до участі у прийнятті рішень на місцевому рівні через місцеві референдуми, громадські слухання, анкетування та такі інноваційні методи, як партиципаторні бюджети; ліквідувати державні адміністрації на рівні району та області та впровадити контрольно-наглядовий орган – інститут префекта або воєводи.

Отже, у межах дослідження, визначено теоретико-методологічні основи інституту місцевого самоврядування як елементу демократичного устрою. Уточнено та узагальнено методологічні та методичні положення щодо використання компаративного аналізу в дослідженні інституту місцевого самоврядування. Визначено спільне та особливе в реформуванні та розвитку місцевого самоврядування країн ЦСЄ, здійснено порівняння інституційної моделі місцевого самоврядування цих країн та досліджено генезу розвитку місцевого самоврядування Польщі. На основі суджень польських експертів проаналізовано перебіг, наслідки АТР та сучасний стан місцевого самоврядування в Польщі, стан та перспективи реформування місцевого самоврядування в Україні з огляду на досвід Польщі.

ВИСНОВКИ

1. Громадівська, державницька та теорія дихотомічної природи місцевого самоврядування у різних спосіб характеризують співвідношення трьох інститутів: держави, громадянського суспільства і місцевого самоврядування. Громадівська концепція жорстко розмежовує всі три названі інститути. Державницька концепція розглядає місцеве самоврядування як підсистему держави і водночас протиставляє її громадянському суспільству. Натомість концепція муніципального дуалізму розглядає державу і місцеве самоврядування як самостійні підсистеми в межах загальної системи публічної влади.

2. Місцеве самоврядування – невід’ємний інститут сучасної демократії будь-якої держави, тому що саме через місцеве самоврядування найповніше може бути реалізована ідея здійснення влади народом безпосередньо. Неможливо однозначно визначити природу місцевого самоврядування через складність відокремлення місцевих справ від загальнодержавних та наявність у функцій місцевого самоврядування як приватно-правового, так і публічного характеру. Місцеве самоврядування у межах нашого дослідження трактується як інститут локальної демократії, що надає право місцевим органам здійснювати владу в інтересах громади та за її безпосередньої участі.

3. Особливе місце у площині дослідження місцевого самоврядування належить компаративному підходу як прийому пізнання, методу практичної діяльності та побудови наукових знань. Однією з найпродуктивніших процедур компаративних досліджень місцевого самоврядування є регіональний аналіз, який застосовується до країн з подібними географічним розташуванням, історією, культурою, рівнем розвитку. У дослідженні системи місцевого самоврядування засобами порівняльного методу через процедуру регіонального аналізу продуктивним є зіставлення місцевого самоврядування країн Вишеградської четвірки, що дає змогу контрастно виявити здобутки, суперечності й недоліки систем врядування на рівні місцевого самоврядування чотирьох країн. Вибір країн Вишеградської четвірки зумовлений географічною, історичною, етнічною, ментальною близькістю країн.

4. До повалення соціалістичного режиму в країнах ЦСЄ існували подібні системи управління, головними рисами яких були: недемократичність, брак економічної і фінансової основи територіальної влади, централізація, одноосібне право на прийняття рішень належало бюрократії комуністичної партії, об’єднання державного управління та місцевого самоврядування в єдину систему, штучний

характер адміністративних одиниць регіонального і локального рівня, слабка горизонтальна інтеграція всередині і між адміністративними одиницями.

5. АТР в країнах ЦСЄ здійснювалися відповідно до стандартів ЄС і привели до істотних змін в АТУ, зокрема всі країни ввели поділ за системою NUTS та впровадили місцеве самоврядування на базовому та вищих рівнях. Також АТР в країнах Вишеградської четвірки привели до зміни АТУ та надання більших повноважень місцевому самоврядуванню.

АТР в Чехії, Словаччині та Угорщині привели до сильної територіальної фрагментації, всупереч світовій тенденції укрупнення муніципалітетів, адже тільки великі територіальні одиниці мають можливість забезпечувати громадян високою якістю життя і обслуговування, надають більше можливостей для соціально-економічного та культурного розвитку територій. Натомість у Польщі внаслідок реформи з'явилися великі гміни.

6. У результаті реформування місцевого самоврядування в країнах Вишеградської групи держави визнають права громадян; органи місцевого самоврядування наділені доволі широкою компетенцією щодо вирішення місцевих питань, вказані аспекти чітко врегульовані нормами відповідного законодавства. Тільки в Угорщині в 2012 р. відбулися зміни, які призвели до того, що сьогодні її органи місцевого самоврядування є продовженням органів державної влади на місцях, що не відповідає принципам Європейської хартії місцевого самоврядування.

7. Польща є державою з багатовіковою історією місцевого самоврядування. Воно зародилося і набуло розвитку ще в Першій Речі Посполитій. Становлення цього інституту в Польщі тісно пов'язано з процесом політичної трансформації країни.

8. Реформа самоврядування є однією з найбільш ефективних у Польщі, оскільки саме вона сприяла демократизації держави. На першому етапі реформи в 1990р. було запроваджено місцеве самоврядування на рівні гмін, а з 1998р. місцеве самоврядування розпочало функціонувати на вищих рівнях – повітах і воєводствах. Кожен із етапів був надзвичайно важливим та складним. Надзвичайно важливим для розвитку місцевого самоврядування Польщі став вступ до ЄС. До вступу в ЄС Польща провела АТР, для того, щоб відповідати Копенгагенським критеріям, тобто реформування місцевого самоврядування сприяло євроінтеграції Польщі, а не навпаки.

Активізація громадян до участі в місцевих справах, відповідальність органів місцевої влади перед виборцями, реальний вплив громадян на рішення влади, можливість обирати органи місцевого самоврядування на загальних виборах, високий рівень незалежності органів місцевого самоврядування завдяки фінансовій децентралізації – є найбільшими здобутками реформи. Нерівномірний розподіл завдань і коштів, фінансова слабкість повітів, слабкий рівень взаємодії гмін на рівні міжгмінних об'єднань, відсутність гарантії робочих місць у місцевому самоврядуванні, слабка взаємодія органів місцевого самоврядування з приватним сектором у рамках публічно-приватного партнерства можна віднести до основних недоліків реформи.

9. Місцеве самоврядування Польщі має широкі повноваження, які чітко визначені і закріплені у відповідних нормативно-правових актах. Його структурними елементами виступають: гміна, повіт і воєводство. Такий поділ є природним, адже він існував в Польщі до 1975р., окрім того, в країнах з такою площею, як у Польщі, місцеве самоврядування функціонує на трьох рівнях. До основних недоліків у функціонуванні польського місцевого самоврядування можна віднести: багатокаденційність, довготривала влада певних еліт у гмінах і повітах, відсутність вимог щодо кваліфікації вуйта, бурмістра, президента тощо.

Справжня управлінська самостійність одиниць місцевого самоврядування забезпечується, насамперед, їхньою незалежністю, наявністю майна та власних джерел доходів. Основними механізмами забезпечення політичної участі громадян РП на рівні органів місцевого самоврядування є вибори, референдуми, суспільні консультації та анкетування. Однак значна частина місцевих референдумів, проведених у Польщі, виявилась неефективною через низьку явку виборців. Надзвичайно важливим інструментом реалізації громадянами права на участь у місцевому самоврядуванні Польщі є запровадження інноваційних інструментів, зокрема партиципаторних бюджетів, які надають можливість громадянам шляхом участі у бюджетному процесі впливати на життєво важливі для них рішення.

Таким чином, використання позитивного польського досвіду реформи місцевого самоврядування має беззаперечну цінність. Трирівнева структура АТУ, децентралізація публічних фінансів, розширення громадської участі, автономність і самостійність місцевого самоврядування є структурними та функціональними елементами місцевого самоврядування Польщі, на які Україні необхідно звернути увагу у процесі формування ефективної моделі місцевого самоврядування.

10. Реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні відбувалося дуже повільно, зміни були не суттєвими та не мали системного характеру, в результаті чого за роки незалежності не вдалося сформуванати ефективне самоврядування на базовому, районному та обласному рівнях з утворенням відповідних інститутів, оптимізувати АТУ та чинну модель територіальної організації влади, запровадити механізми локальної демократії, привести їх у відповідність до європейських засад і світових стандартів. Польські експерти у сфері місцевого самоврядування вважають, що на заваді цьому стоїть брак досвіду державності, олігархічна система, слабка сила традицій місцевого самоврядування, суперцентралізація за радянських часів, централістичні тенденції, брак юридичної та політичної культури, сьогоднішня політична ситуація, насамперед проблеми зі східними областями та конфлікт між Україною та Росією. Вони рекомендують звернути увагу у процесі оптимізації АТУ і розбудові системи місцевого самоврядування в Україні на такі моменти: трирівневу структуру АТУ; децентралізацію публічних фінансів; розширення громадської участі; автономність та самостійність місцевого самоврядування, а також не зупинятися тільки на проведенні АТР, а впроваджувати й інші реформи.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації

1. Бровко О. Особливості адміністративно-територіальної реформи Польщі. *Вісник ХНУ імені В.Н. Каразіна. Серія «Питання політології»*. 2013. №1073. Вип. 24. С. 136–141.

2. Бровко О. Виникнення та функціонування інституту префекта в європейських країнах на прикладі Польщі (досвід для України). *Evropský politický a právní diskurz*. Praha: Berostav družstvo, 2015. №6. С. 113–118.

3. Бровко О. Розвиток місцевого самоврядування в посткомуністичних країнах: порівняльний аналіз (на прикладі країн Вишеградської четвірки). *Вісник ХНУ імені В.Н. Каразіна. Серія «Питання політології»*. 2015. Вип. 28. С. 117–125.

4. Бровко О. Становлення та розвиток теоретичних основ місцевого самоврядування в історії політичної думки. *Науковий часопис Національного педагогічного університету імені М.П. Драгоманова*. 2015. №18. С. 24–30.

5. Бровко О. Поняття і політична значимість інституту місцевого самоврядування в системі публічної влади. *Науковий часопис Національного педагогічного університету імені М.П. Драгоманова*. 2016. №19. С. 38–42.

6. Бровко О. Становлення місцевого самоврядування в Польщі в контексті гмінної та адміністративно-територіальної реформи: оцінка експертів. *Вісник ХНУ імені В.Н. Каразіна. Серія «Питання політології»*. 2016. Вип. 30. С. 86–94.

7. Бровко О. Історія формування місцевого самоврядування в Польщі. *Науковий часопис Національного педагогічного університету імені М.П. Драгоманова*. 2017. №21. С. 73–78.

8. Бровко О. Сучасні тенденції та перспективи розвитку місцевого самоврядування в Польщі: оцінки експертів (Частина 2). *Вісник ХНУ імені В.Н. Каразіна. Серія «Питання політології»*. 2017. Вип. 31. С. 59–67.

Опубліковані праці апробаційного характеру:

1. Бровко О. Необхідність трансформації адміністративно-територіального устрою в Україні. *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*. Серія «Філософія, філософія права, політологія, соціологія». Харків, 2015. №3(26). С. 283–285.

2. Бровко О. Проведення Адміністративно-територіальної реформи в Україні через призму євроінтеграційних процесів (приклад Польщі). *Держава та глобальні соціальні зміни: 25 років української незалежності : тези доповідей, матеріали VII міжнародної науково-практичної конференції з соціології (м. Київ 25–26 квітня 2016 р.)*. Київ, 2016. С. 74.

3. Бровко О. Теоретичні засади дослідження адміністративно-територіального устрою держави. *Нове та традиційне у дослідженнях сучасних представників суспільних наук : збірник тез доповідей*. Київ, 2016. С. 100–102.

4. Бровко О. Реалізація участі громадян України в державному управлінні та місцевому самоврядуванні. *Історія, проблеми та необхідності умови становлення громадянського суспільства в Україні : збірник тез доповідей*. Львів, 2016. С. 90–92.

Опубліковані праці, які додатково відображають наукові результати дисертації:

1. Бровко О. Адміністративно-територіальні реформи в країнах Центральної та Східної Європи (на прикладі Польщі). *Польські студії*. 2015. №8. С. 6–25.

АНОТАЦІЯ

Бровко О. В. Місцеве самоврядування в Польщі в контексті демократизації країн Центральної та Східної Європи. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата політичних наук за спеціальністю 23.00.02 – політичні інститути та процеси. – Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна. – Харків, 2018.

Дисертація представляє результати системного та комплексного дослідження становлення та розвитку місцевого самоврядування в країнах Вишеградської групи, передусім Польщі. Розкритий як позитивний, так і негативний досвід Польщі в реформуванні та функціонуванні інституту місцевого самоврядування, що дозволило провести системний аналіз в даному напрямку, зробити об'єктивні висновки та розробити рекомендації щодо можливості впровадження його в Україні.

Здійснено порівняння систем місцевого самоврядування країн Вишеградської групи. Встановлено, що Польща, єдина серед Вишеградських країн, впровадила трирівневий територіальний поділ та започаткувала формування великих муніципалітетів.

Із застосуванням оцінок польських експертів виявлено основні успіхи та недоліки реформи, сучасні тенденції та перспективи розвитку місцевого самоврядування в Польщі.

Ключові слова: Польща, Чехія, Словаччина, Угорщина, місцеве самоврядування, країни Центральної та Східної Європи, Вишеградська четвірка, адміністративно–територіальна реформа, демократизація, децентралізація, субсидіарність.

АННОТАЦИЯ

Бровко О. В. Местное самоуправление в Польше в контексте демократизации стран Центральной и Восточной Европы. - Рукопись.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата политических наук по специальности 23.00.02 – политические институты и процессы. – Харьковский национальный университет имени В.Н. Каразина. - Харьков, 2018.

Диссертация представляет результаты системного и комплексного исследования становления и развития местного самоуправления в странах Вышеградской группы, прежде всего Польши. Раскрыт как положительный, так и отрицательный опыт Польши в реформировании и функционировании института местного самоуправления, что позволило провести системный анализ в данном направлении, сделать объективные выводы и разработать рекомендации относительно возможности внедрения его в Украине.

Проведено сравнение систем местного самоуправления стран Вышеградской группы. Установлено, что Польша, единственная среди Вышеградских стран, внедрила трехуровневое территориальное деление и начала формирование крупных муниципалитетов.

На основе оценок польских экспертов выявлены основные успехи и недостатки реформы, современные тенденции и перспективы развития местного самоуправления в Польше.

Ключевые слова: Польша, Чехия, Словакия, Венгрия, местное самоуправление, страны Центральной и Восточной Европы, Вышеградская четверка, административно-территориальная реформа, демократизация, децентрализация, субсидиарность.

ABSTRACT

Oleh Brovko. Polish local self-government in the context of Central and Eastern European states' democratization.– Manuscript.

Thesis for receiving of scientific degree of the Candidate of Political Sciences on specialty 23.00.02 – Political Institution and Process.– Kharkiv V.N. Karazin National University.– Kharkiv, 2018.

The results of a systematic and complex exploration of the establishment and development of local governance of Vishegrad 4 states are shown in the Dissertation, with a special focus put on Poland. Both positive and negative Polish experience is touched upon in the establishment and development of local self-government. This allowed to develop a systematic analysis of the topic, as well as to reach the conclusions in the abovementioned direction, make the relevant conclusions and develop specific recommendations for the similar endeavours in Ukraine.

The typologies of local self-government have been created. It has been proven that country's legal traditions, its centralization/ decentralization level and local governance and central power relations are of utmost importance for the building of local self-government classifications. It is noted that after the fall of the Soviet empire the Central and Eastern Europe states decided that fast administrative and territorial changes are very important for the economic and social transformations

It is noted that the local self-government formation in Czech Republic, Slovakia and Hungary has been characterized by a strong territorial fragmentation. Poland, however, was the only state of Vishegrad 4 that managed to avoid fragmentation during the reforms. The main criteria of success for polish authorities has been the efficient servicing of local populations.

It has been proven that the result of administrative-territorial reforms in Central and Eastern Europe states has been the formation of democratic states with a multilevel governance, which is traditional for the Western European societies. Main characteristics of Western model are the subsidiarity and decentralization. As known, Poland, Czech Republic and Slovakia are still successfully moving towards democratization, while the process has been halted in Hungary after 2012 changes, which led to an over-centralized public governance.

Basing the research on the Polish experts' interviews, it is noted that the positive changes after territorial reforms have been the formation of civil society, increased participation on the local level and the right to choose and be chosen. Negative examples are: an unequal financing distribution among different gminas, financial weakness of povits, low level of gminas interaction, lack of local employment guarantees.

After a careful analysis of current processes in Ukraine it has been concluded that the main predicaments for a successful local self-government formation in Ukraine are: a lack of historical experience, unproportional centralization in the Soviet times. Power as we as the current political situation and the role of oligarchic structures.

Nevertheless, the interviews with Polish experts indicated that particular actions can accelerate and boost the success rate of administrative-territorial reform for Ukraine: exact tasks and requirements when redistributing power to the local structures, active encouragement of citizens to participate in the processes of local self-government, three-level administrative redistribution, other relevant reforms implementation. Regarding the latter it is important to note that the lack of financial local self-government and financial independence of regions can be a significant impediment on the way of democratization and reforms implementation.

It has been proven that Polish experience in local self-government is indeed a beneficial example for Ukraine. Thus, for the decentralization and systematic reforms in Ukraine specific recommendations are based on the Polish experience of reformation and functioning of local self-government. The exploration of negative experience equally gives us a chance to understand which pitfalls Ukraine should avoid on its way to decentralization.

Key words: Poland, Czech Republic, Slovakia, Hungary, local self-government, Central and Eastern European countries, Vishegrad 4, administrative-territorial reform, democratization, decentralization, subsidiarity.